特集≫ 地域交通,スマートシティ,自動運転

行政情報

コンパクト・プラス・ネットワークの取組に関する 最近の動向

国土交通省 都市局 都市計画課

市町村のコンパクト・プラス・ネットワークの形成に向けた取組を推進するため、平成26年8月に改正都市再生特別措置法の施行、及び立地適正化計画制度が創設され、既に161都市が立地適正化計画を公表している。本稿は、立地適正化計画制度創設の経緯や作成状況等を紹介するとともに、コンパクト・プラス・ネットワークに向けた最近の動向・取組についても併せて紹介する。

キーワード: コンパクト・プラス・ネットワーク, コンパクトシティ, 立地適正化計画

1. はじめに

(1) 都市の現状と課題

多くの地方都市では、これまで郊外開発が進み市街地が拡散してきたが、今後は急速な人口減少が見込まれている。拡散した市街地のままで人口が減少し居住地の人口密度が低下すれば、一定の人口密度に支えられてきた医療・福祉・子育て支援・商業等の生活サービスの提供が将来困難になりかねない状況にある。また、大都市では、高齢者が急速に増加する中で医療・介護の需要が急増し、医療・福祉サービスの提供や地域の活力維持が満足にできなくなることが懸念される。さらに、人口減少・高齢者の増加という人口動態の変化に加え、大都市、地方都市を問わず多くの都市では、社会資本の老朽化が急速に進展し、維持管理費・更新費の増大が見込まれることから、その対応もあわせて求められている。

このような状況下で、高齢者や子育て世代にとって 安心して暮らせる健康で快適な生活環境を実現すると ともに、財政面・経済面においても持続可能な都市経 営を推進するためには、医療・福祉・商業等の生活サー ビス機能や居住が集約したコンパクトな都市構造への 転換を図っていくことが必要である。

(2) コンパクトシティ政策への転換までの経緯

高度経済成長期以降,日本の都市政策は,都市への 急速な人口流入と無秩序な市街地の拡大に対応して, 郊外部での計画的な市街地整備と開発圧力のコント ロールに主眼が置かれてきた。こうした人口の増加を 前提とした都市の拡大への対応から転換し,都市の内 側に目を向け始める端緒となったのが,平成9年の都 市計画中央審議会基本政策部会の中間とりまとめ「今後の都市政策のあり方について」である。当時,地方の小規模の都市では既に人口減少が始まりつつある状況で,都市政策はこの頃から「人口の減少」を前提としたものに舵を切り始めたと言える。

その後、人口減少への対応の必要性が叫ばれる中で、平成15年の社会資本整備審議会の答申「都市再生ビジョン」には「市街地のコンパクト化」や「都市機能の集積」という言葉も使われるようになった。平成18年の大規模集客施設の立地制限などを措置した、いわゆる「まちづくり3法の見直し」や、平成24年の都市の集約化等により都市の低炭素化を図る、都市の低炭素化の促進に関する法律の制定を経て、「集約型都市構造」への転換に向けた議論が本格化し、平成26年8月に改正都市再生特別措置法が施行され「立地適正化計画制度」が創設された。これは、都市計画法を中心とした従来の土地利用に加えて、居住機能や都市機能の誘導によりコンパクトシティ形成に向けた取組を推進するものである。

(3) コンパクトシティのねらい

都市のコンパクト化は、居住や都市機能の集積による「密度の経済」の発揮を通じて、住民の生活利便性の維持・向上、地域経済の活性化等の具体的な行政目的を実現するための有効な政策手段である。コンパクトシティが形成されることで、例えば、

・居住を公共交通沿線や日常生活の拠点に緩やかに 誘導し、人口集積を維持・増加させ居住と生活サー ビス施設との距離を短縮することにより、生活 サービス施設の立地と経営を支え、住民の生活利 便性を維持する。

- ・訪問介護において、まちなかへの人口の集積と介護事務所の立地が進むことで、時間当たりのサービス提供件数が増加するとともに、移動に伴うコストが減少し、サービス提供の効率性及び事業者の生産性が向上する。
- ・拠点となる地区周辺の人口集積を高めることにより、当該拠点地区における商業等の売り上げが向上し、経済が活性化する。
- ・行政サービスの効率化が図られ,市民一人当たり の行政経費が縮減する。
- ・まちなかの土地利用が増進し、地価が維持され固 定資産税収が確保される。
- ・高齢者の外出機会,市民の歩行量が増加し,健康 な住民の増加や医療費の抑制が見込まれる。
- ・人口密度が高まることにより,一人当たりの二酸 化炭素排出量が減少する。

といった効果が考えられる。

コンパクトシティの形成に向けた検討においては, これまで人口減少,財政事情の悪化等への対応として 「守り」の側面を強調して説明されてきているが,「賢い」土地利用により人口密度を維持することで生産性 向上等「稼ぐ力」の引き出しや「健康寿命延伸」等都 市の課題解決に対して「攻め」の対応で貢献する施策 であることに着目し,都市が抱える様々な課題の解決 に向けて取り組んでいくことが重要である。

(4) コンパクトシティ政策の国における位置づけ

コンパクトシティ政策は、前述した多面的な効果が期待され、経済成長、財政健全化、地方創生、社会資本整備の重点化等、政府の多様な重要政策課題への処方箋として、下記のとおり政府の各種方針に位置づけられており、その効果を大きく期待されているところである。

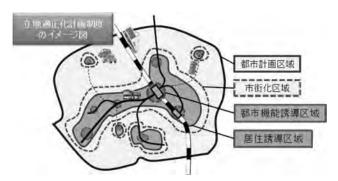
- ○「経済財政運営と改革の基本方針 2018」(骨太 方針)(平成 30 年 6 月 15 日閣議決定)
- ○「未来投資戦略 2018」(成長戦略)(平成 30 年 6 月 15 日閣議決定)
- ○「まち・ひと・しごと創生基本方針 2018」(平 成 30 年 6 月 15 日閣議決定)
- 〇「第 4 次社会資本整備重点計画」(平成 27 年 9 月 18 日閣議決定)
- ○「健康・医療戦略」(平成 26 年 7 月 22 日閣議 決定,平成 29 年 2 月 17 日一部変更)
- 〇「国土形成計画(全国計画)」(平成 27 年 8 月 14 日閣議決定)

2. 立地適正化計画制度の創設

(1) 立地適正化計画制度について

立地適正化計画制度は、市町村の自主性に基づき設定された居住誘導区域や都市機能誘導区域について、国の税財政上の支援措置等を通じて、区域内における施設の整備、居住や都市機能の集約等を緩やかに誘導していくものである。計画の検討・実施過程を通じて、今後のまちづくりの方針、目指すべき都市の骨格構造、取り組むべき課題の整理、課題解決のための施策・誘導方針等について、総合的に検討されることが重要である。

そのため、立地適正化計画は、都市全体を見渡したマスタープランとして位置づけられる「市町村マスタープランの高度化版」であるとともに、将来の目指すべき都市像を実現する「戦略」としての意味合いをもつものである。



図―1 立地適正化計画制度のイメージ図

立地適正化計画制度が円滑に運用されるよう,国土交通省では「改正都市計画運用指針(平成27年1月)」,「立地適正化計画作成の手引き(平成30年4月)及びQ&A(平成28年2月)」,「まちづくりのための公的不動産(PRE)有効活用ガイドライン(平成26年4月)」,「健康・医療・福祉のまちづくりの推進ガイドライン(平成26年8月)」,「都市構造の評価に関するハンドブック(平成26年8月)」,「鉄道沿線まちづくりガイドライン(平成27年12月)」及び「まちづくりがイドライン(平成27年12月)」及び「まちづくりにおける健康増進効果を把握するための歩行量(歩数)調査のガイドライン(平成29年3月)」等の各種ガイドラインをとりまとめ,公表している。

(2) 立地適正化計画の作成状況

平成30年3月末時点において、全国で407都市が立地適正化計画の検討を進めており、うち161都市が平成30年5月1日までに計画を公表している(図―2参照)。その他の都市においても、計画案のパブリッ

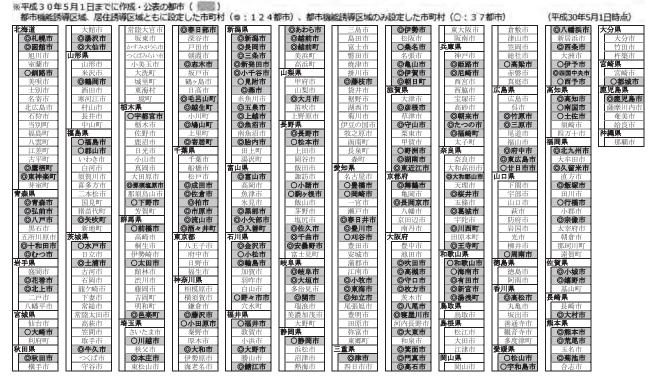


図-2 立地適正化計画の取組状況

クコメント等を実施しており、平成30年度内に更に約100都市が公表を予定している。

3. コンパクトシティ形成支援チームによる 省庁横断的な支援

(1) コンパクトシティ形成支援チームの設置

コンパクトシティの形成に向けては、都市全体の観点から、公共交通ネットワークの再構築をはじめ、地域包括ケアシステムの実現、公共施設等の再編、中心市街地活性化等の関係施策との整合性や相乗効果等を考慮しつつ、総合的な取組として進めていくことが重要である。このため、まち・ひと・しごと創生総合戦略(平成26年12月27日閣議決定)に基づき、市町村の取組が一層円滑に進められるよう、平成27年3月に関係府省庁で構成する「コンパクトシティ形成支援チーム」が設置され、省庁横断的な支援体制が構築された。

現在、国土交通省では、「コンパクトシティ形成支援チーム」の枠組みを通じ、「現場ニーズに即した支援施策の充実」、「モデル都市の形成・横展開」、「取組成果の『見える化』」等に取り組んでいる。

(2) 現場ニーズに即した支援施策の充実

国の支援施策については、これまで、コンパクトシティの取組に活用可能な国の支援施策が一覧できる

「支援施策集」を取りまとめている。

平成29年度においては、地方公共団体において公共施設等の適正な管理を実施し、コンパクトシティを推進するため、長期的なまちづくりの視点に基づき施設の立地適正化を図る地方単独事業に対する地方財政措置や、コンパクトシティ形成に資する取組等を行う地方公共団体の居住誘導区域における、地方公共団体の住宅の建設・取得に対する財政的支援とあわせた住宅ローンの金利引き下げ等の拡充が図られることとなった。

今後も、関係省庁と連携し、現場ニーズに即した支援施策の充実・連携強化に向けて取り組んでいくこと としている。

(3) モデル都市の形成・横展開

コンパクトシティの推進に取り組む市町村のうち, 目指す都市像や目標値が明確で他の市町村の参考とな

表―1 コンパクト・プラス・ネットワーク モデル都市第二弾 一覧

	市町村名	都道府県		市町村名	都道府県
1	むつ市	青森県	7	枚方市	大阪府
2	柏 市	千葉県	8	三原市	広島県
3	松本市	長野県	9	高松市	香川県
4	黒部市	富山県	10	北九州市	福岡県
(5)	藤枝市	静岡県	(11)	長崎市	長崎県
6	大野市	福井県	合計 11 都市		

り得るものについて、モデルケース化を進めることと している。これらの都市については、関係省庁と連携 して重点的にコンサルティングを行い、取組内容やノ ウハウの収集・蓄積、情報提供等を進めている。

平成29年5月に開催された,第8回コンパクトシティ形成支援チーム会議にて,初めてコンパクト・プラス・ネットワークのモデル都市が10都市選定・公表し,そして今年6月,その第二弾として,新たに11都市を選定し,公表したところである(表-1参照)。

これらモデル都市については.

- ・都市が抱える課題を十分分析し把握している
- ・持続可能な都市として目指す将来像が明確
- ・立地適正化計画をツールとして, どのような政策 課題を解決しようとしているかが明確
- ・定量的な目標値、成果の設定がなされている
- ・適切な誘導区域の設定がされている
- ・都市部局だけでなく政策課題に応じた関係部局を 動員して政策課題の解決に当たっている
- ・民間プレイヤーを巻き込んだ取組がなされている などの観点から選定を行っている。各都市の取組等に ついては、コンパクトシティ形成支援チームのホーム ページにおいて概要資料を掲載しているので、ご参照 いただきたい。

(4) 取組成果の「見える化」

市町村が立地適正化計画を作成・実施するに当たって、目標設定や効果検証を行いやすくするために、コンパクトシティ形成に係る評価指標の開発・提示等、取組効果の「見える化」を進めている。すでに開発・提供した評価指標に加え、平成29年3月に、急激な高齢化の中にあってまちづくりの重要な指標となる住民の歩行量について、都市規模別等にその整理・分析を行うとともに、多様な調査手法等について整理した「まちづくりにおける健康増進効果を把握するための歩行量(歩数)調査のガイドライン」を公表し、市町村に提供している。

このような「見える化」により、国の行政機関においても、各市町村の取組の進捗状況や効果、課題等の確認・評価を行いやすくなり、支援チームとして、継続的にモニタリング・検証していくこととしている。

4. 都市のスポンジ化への対応

今後の取組として,「都市のスポンジ化」への対応 について紹介する。

現在. 多くの都市では. 人口減少等の進行に伴い.

空き地や空き家が小さな穴が空くように発生する「都市のスポンジ化」という事象が生じている。この「都市のスポンジ化」という減少は、人口減少社会において典型的に生じる都市空間の変化であると考えられるが、立地適正化計画を通じて都市機能や居住の誘導・集約を図るべき区域において、多くの低未利用地が散在し活力が失われていては、当該エリアの価値が低下し、必要な投資を呼び込むことも困難となる。コンパクト・プラス・ネットワーク政策をより一層推進していくためにも、都市のスポンジ化への的確な対応が求められる。

このため、平成29年2月、社会資本整備審議会に新たに「都市計画基本問題小委員会」を設け、8月に「都市のスポンジ化」への対応方策についてとりまとめた。さらに、その制度的アウトプットとして、平成30年1月に開会した第196回国会において、都市のスポンジ化対策を総合的に推進するための「都市再生特別措置法等の一部を改正する法律」が成立し、同年7月15日から施行されたところである。

(1) 要因と対策の方向性

スポンジ化は,人口減少・高齢化による土地利用ニーズの低下を背景としつつ, 主に,

- ・地権者の利用動機が乏しい(土地等を相続したが、自身で使う予定もなく、「そのままでも困らない」ことから低未利用のまま放置するような場合)
- ・低未利用地が,「小さく」,「散在する」ため, 使 い勝手が悪い

といった要因によって、解消が図られないまま進行する。

このため、その対策には、

- ・行政から土地所有者等に能動的に働きかけを行い、関係者間のコーディネートと土地等の集約により、利用促進を図る(所有と利用の分離)
- ・地域コミュニティで考えて、身の回りの都市環境 の改善等のために、公共空間を創出する(まずは 使う)

といった視点のほか, さらなるスポンジ化の発生を 予防する観点等から,

・官民連携で都市機能をマネジメントする といった視点が求められる。

(2) 改正の意図

今般の法改正は、上記のような視点に基づき、まちづくりの現場にスポンジ化対策のための新たなツールを提供するものであるが、同時に、現行の都市計画手

法の枠組を,人口減少社会により適応したものへとシフトさせることをも企図するものである。

現行の都市計画制度は、人口増加・都市拡大の時代背景の中で設計されたものであり、土地利用の面では、スプロールの防止と市街地における用途純化とを主たる目的として、個々の開発・建築行為を捉え、計画や基準に照らして規制的にコントロールを及ぼすことにより、その実現を図ろうとするものである。そこでは、高い開発圧力の下、土地利用計画に従って個々の開発・建築が規律され、永続的な土地利用形態によって、都市の空間が埋まっていくことが想定・志向されている。

一方. 人口減少・都市縮退の時代においては. 土地 の過小利用によりもたらされる都市の低密度化をいか にコントロールするかが重要な政策課題となる。構造 的な対策として、拠点となるべきエリアに居住や都市 機能の誘導・集約を図り、ネットワークでつなぐ、コ ンパクト・プラス・ネットワークの形成促進を進める ことが重要であるが、これに加え、個々の低未利用地 がもたらす外部不経済を回避するとともにその有効利 用を図り、特に拠点となるべきエリアの地域価値の維 持・向上を図ることも併せて重要となる。ここで、既 存制度による規制的アプローチは、利用の放棄や不作 為に対して有効に機能するものでないことから、スポ ンジ化対策のためには、個々の土地利用を積極的に促 していく、そのための能動的な働きかけを行うといっ た、ポジティブ・プランニングの手法が必要となる。 そこでは、旺盛な開発・建築需要を前提とするのでは なく、小さな更新・リノベーションを促し、それが面 に広がってゆくことで、時間をかけて拠点となるべき エリアを再生していくという, いわばミクロな視点に 立つことが必要となる。永続的な土地利用に期待・固 執するのではなく、暫定的な土地利用形態を許容・積 極評価する考え方も必要となる。

以上のような考えの下,下記のような,都市のスポンジ化対策のための新制度の創設・既存制度の改正を 措置しているところである。

■改正事項

〈コーディネート・土地の集約〉

- ○低未利用地の利用に向けた行政の能動的な働きかけ(「低未利用土地権利設定等促進計画」制度)
- ○民間のまちづくりの担い手の活用
- ○土地区画整理事業の集約換地の特例
- ○低未利用地の利用と管理のための指針
- 〈身の回りの公共空間の創出〉
- ○公共空間(コモンズ)の共同管理(「立地誘導 促進施設協定」制度)
- ○住民参加のまちづくりの公的位置付け(「都市 計画協力団体」制度の創設)
- 〈都市機能のマネジメント〉
- ○官民連携による都市機能の確保(「都市施設等 整備協定」制度の創設)
- ○誘導すべき施設(商業施設, 医療施設等)の適正配置(休廃止届出制度の創設)

5. おわりに

国土交通省のホームページ*において市町村の「立 地適正化計画の取組状況」などの立地適正化計画制度 に関する情報を公開している。立地適正化計画の検討 を進めている市町村におかれては、これらの情報等に 配慮いただき、各市町村が抱える課題を解決し、持続 可能なコンパクトなまちづくりの実現に資する立地適 正化計画の作成に取り組んで頂きたいと考えている。

さらに、都市のスポンジ化対策に当たっては、行政による受動的なコーディネートや地域コミュニティによる主体的な公共空間創出など、各プレイヤーにおいて、従来型の「待ち」の姿勢からの転換が求められる。

全国の都市におけるコンパクト・プラス・ネットワークによる持続可能なまちづくりに向けた取組が、より進むよう、国土交通省としては、引き続き、積極的に支援を行って参りたい。

※国土交通省ホームページ(立地適正化計画制度)
http://www.mlit.go.jp/en/toshi/city_plan/compactcity_network.html

J C M A